

## Libéralisation et exception culturelle: Le différend canado-américain sur les périodiques (Note)

Gilbert Gagné

Volume 30, numéro 3, 1999

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704057ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704057ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Gagné, G. (1999). Libéralisation et exception culturelle: Le différend canado-américain sur les périodiques (Note). *Études internationales*, 30(3), 571-588. <https://doi.org/10.7202/704057ar>

Résumé de l'article

Des mesures prises par les États en vue de préserver leur identité culturelle ne sont pas sans supposer des obstacles à la libéralisation des échanges internationaux, et, dès lors, sont susceptibles de donner lieu à des différends. Ainsi, les États-Unis ont contesté devant l'Organisation mondiale du commerce des mesures de protection de l'industrie canadienne des périodiques. Dans ce qui risque de constituer un précédent, des mesures appliquées par le Canada afin de protéger une industrie d'une grande importance culturelle ont été jugées incompatibles avec les obligations commerciales internationales. En fait, le principe de l'exception culturelle n'est pas reconnu au niveau multilatéral, et la logique marchande s'y révèle prédominante. Dans ces conditions, le Canada voit sérieusement réduite sa marge de manoeuvre pour protéger ses périodiques et l'ensemble de ses industries culturelles, et se retrouve en pleine incertitude quant à la conformité de ses politiques culturelles avec les présentes règles multilatérales. En mai 1999, une entente canado-américaine conclue afin de mettre un terme au différend sur les périodiques laisse entrevoir des possibilités d'accommodement sur les questions culturelles. Toutefois, le principe de l'exception culturelle n'a pas fini de mobiliser une bonne partie des efforts du Canada dans le domaine de la politique étrangère et des relations internationales.

# Libéralisation et exception culturelle le différend canado-américain sur les périodiques

Gilbert GAGNÉ\*

**RÉSUMÉ :** Des mesures prises par les États en vue de préserver leur identité culturelle ne sont pas sans supposer des obstacles à la libéralisation des échanges internationaux, et, dès lors, sont susceptibles de donner lieu à des différends. Ainsi, les États-Unis ont contesté devant l'Organisation mondiale du commerce des mesures de protection de l'industrie canadienne des périodiques. Dans ce qui risque de constituer un précédent, des mesures appliquées par le Canada afin de protéger une industrie d'une grande importance culturelle ont été jugées incompatibles avec les obligations commerciales internationales. En fait, le principe de l'exception culturelle n'est pas reconnu au niveau multilatéral, et la logique marchande s'y révèle prédominante.

Dans ces conditions, le Canada voit sérieusement réduite sa marge de manœuvre pour protéger ses périodiques et l'ensemble de ses industries culturelles, et se retrouve en pleine incertitude quant à la conformité de ses politiques culturelles avec les présentes règles multilatérales. En mai 1999, une entente canado-américaine conclue afin de mettre un terme au différend sur les périodiques laisse entrevoir des possibilités d'accommodement sur les questions culturelles. Toutefois, le principe de l'exception culturelle n'a pas fini de mobiliser une bonne partie des efforts du Canada dans le domaine de la politique étrangère et des relations internationales.

**ABSTRACT :** State measures to preserve cultural identity are not without involving obstacles to the liberalization of international exchanges, and, then, are liable to lead to disputes. Thus, the United States have contested before the World Trade Organization measures to protect the Canadian periodicals industry. In what may constitute a precedent, measures applied by Canada to protect an industry of a great cultural importance have been found to contravene international trade obligations. In fact, the principle of cultural exception is not recognized at the multilateral level, and free trade principles have proved predominant.

In these conditions, Canada ends up with a very narrowed margin of manœuvre to protect its periodicals and the whole of its cultural industries, and finds itself in a situation of uncertainty as to the conformity of its cultural policies with existing multilateral rules. In May 1999, a Canada-us agreement concluded to put an end to the periodicals dispute suggests some flexibility on cultural issues. Yet, the principle of cultural exception is still to mobilize a great deal of Canada's efforts in the field of foreign policy and international relations.

Le Canada dans son histoire a tenu à favoriser un sentiment d'identité nationale parmi ses citoyens. Bien qu'une telle volonté de la part des États soit à peu près universelle, elle a revêtu dans le cas du Canada une importance tout

---

\* Chargé de cours au Département de science politique de l'Université Concordia et de l'Université d'Ottawa.

à fait particulière face au poids et à l'influence de son voisin, le géant américain. Or, à l'ère de la mondialisation des marchés et de l'investissement, les politiques et les mesures visant à encourager les valeurs et la culture canadiennes ne sont pas sans supposer des restrictions aux échanges internationaux qui peuvent contrevenir aux règles et aux normes multilatérales qui encadrent ce processus.

C'est ce qui s'est produit relativement à certaines mesures du gouvernement canadien en faveur de l'industrie des périodiques, contestées par les États-Unis et que les instances de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont jugées incompatibles avec les obligations internationales contractées par le Canada. Au-delà de la seule question des mesures canadiennes en faveur des périodiques, ce qui est en jeu ici c'est la latitude pour les États d'intervenir dans un domaine comme celui de la culture qu'ils estiment devoir faire l'objet d'une exception aux règles et aux principes de la libéralisation des échanges parce qu'il touche à la structure et à l'identité même d'une communauté politique.

Les États-Unis pour leur part étant en principe opposés à toute forme de restriction au commerce et à l'investissement touchant les « biens » culturels, les politiques culturelles canadiennes sont donc susceptibles d'être contestées, soit en bloc ou de manière successive, par le biais de pressions tenant aux approches traditionnelles de pouvoir ou à travers les organisations économiques internationales, comme cela a été le cas dans l'OMC. À ce chapitre, depuis des années une tendance s'est manifestée à travers les négociations et les décisions internationales faisant prévaloir les principes généraux de libéralisation sans égard à d'autres considérations telles que l'identité culturelle.

Dans de telles conditions, toute politique du Canada pour protéger et promouvoir ses industries culturelles risque de contrevenir aux règles et principes au niveau multilatéral en matière de commerce et d'investissement. Or, le Canada souscrit à ces règles dans leur ensemble et il s'en est fait un ardent promoteur sur la scène internationale. En fait, il est difficilement concevable que le Canada accepte de contrevenir à ces règles et qu'il soit prêt à en payer le prix économique et politique sous la forme de sanctions bilatérales et/ou multilatérales dans un contexte de mondialisation, où il est de plus en plus tributaire des échanges internationaux. Dans cette étude, nous allons voir que le Canada nage en pleine incertitude quant à la compatibilité de ses mesures au profit de l'industrie des périodiques avec les règles commerciales multilatérales et risque de voir sa marge de manœuvre sérieusement réduite vis-à-vis de l'ensemble de ses politiques culturelles, celles-ci risquant de contrevenir aux principes de libéralisation des échanges, dominants au niveau multilatéral. Nous avons ici pour souci de dégager les implications politiques et juridiques de cette question.

Après cet exposé de l'essentiel de la problématique quant au commerce et à la culture, nous allons discuter des politiques culturelles canadiennes, en particulier de celles relatives à l'industrie des périodiques. Cela sera suivi

d'une analyse des vues et des initiatives américaines touchant le secteur culturel dans le cadre des échanges et des accords internationaux, de même que des réactions canadiennes face à ces vues et initiatives des États-Unis. L'examen au sein de l'OMC de certaines mesures canadiennes touchant les périodiques sera ensuite considéré. Les mesures relatives aux périodiques annoncées par le Canada à la suite de cet examen seront alors présentées et analysées, et par la suite discutées en regard des perspectives des États-Unis et de l'OMC. L'entente bilatérale conclue en mai 1999 entre les gouvernements du Canada et des États-Unis afin de mettre un terme à ce différend à propos des périodiques, sera enfin considérée. En terminant, nous analyserons la notion d'exception culturelle dans les relations internationales. Cela nous amènera à conclure sur le différend canado-américain relatif aux mesures canadiennes de protection de l'industrie des périodiques, de même que sur ses enjeux quant au principe même de l'exception culturelle dans le cadre de la libéralisation des échanges internationaux.

## **I – Les politiques culturelles canadiennes**

L'approche du gouvernement canadien relative à la culture, partagée notamment par les gouvernements du Québec et de la France, se base sur la notion que même si les biens et services culturels ont une valeur marchande et s'inscrivent dans les circuits commerciaux, ils ne sauraient être assimilés à de simples marchandises, car ils expriment et reflètent des idées, opinions, valeurs, et traditions, et de là participent à la structure et à l'identité d'une communauté, d'un peuple, ou d'une nation. Depuis longtemps, le Canada a adopté des politiques et des mesures visant à protéger et à promouvoir le développement culturel et les industries dites culturelles. Celles-ci touchent notamment la publication de livres, revues et journaux, la production et distribution de films, d'enregistrements vidéo et de musique, de même que la radiodiffusion<sup>1</sup>.

Parmi les mesures de « promotion », justifiées par la volonté d'encourager l'expression culturelle canadienne, on compte l'attribution de subventions directes ou de déductions et crédits fiscaux. Quant aux mesures dites de « protection », motivées principalement par le désir de préserver l'espace nécessaire au développement des industries culturelles canadiennes et de répondre aux craintes suscitées par l'influence de produits symboliques provenant de l'étranger et particulièrement des États-Unis, les mesures de ce type ont notamment pris la forme de quotas et d'examen des investissements étrangers. Ce sont surtout ces dernières qui posent problème au niveau international, alors que les mesures de promotion sont souvent permises, sujettes notamment à des réserves dans les annexes des accords multilatéraux,

---

1. Pour des considérations plus approfondies sur la culture et les politiques culturelles canadiennes, voir VICTOR RABINOVITCH, « The Social and Economic Rationales for Canada's Domestic Cultural Policies », dans DENNIS BROWNE, dir., *The Culture/Trade Quandary. Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1998, pp. 25-47.

ou encore non assujetties à des engagements spécifiques, comme c'est le cas dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)<sup>2</sup>.

En ce qui touche l'industrie de publication de périodiques, il s'agit d'un secteur qui, depuis des décennies, fait l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement canadien. L'activité de production et diffusion de magazines est en effet perçue comme étant d'une grande importance d'un point de vue culturel car véhiculant une information authentiquement canadienne et, à l'instar des autres industries culturelles, comme « le fil qui relie les fibres de la nation<sup>3</sup> ». Or, en raison de difficultés économiques dues principalement à la forte concurrence des publications étrangères et à l'exigüité du marché canadien (de surcroît partagé en deux groupes linguistiques), le gouvernement du Canada a progressivement mis en place une gamme de mesures visant à assurer les conditions du développement de l'industrie canadienne des périodiques.

Parmi l'ensemble des mesures prises pour protéger et stimuler l'industrie des publications, deux réglementations destinées à garantir aux périodiques canadiens une part suffisante des revenus de la publicité visant le public canadien se sont attaquées particulièrement aux « éditions à tirage dédoublé », c'est-à-dire des éditions d'un magazine étranger dont le contenu varie peu, sinon pas du tout, de celui de l'édition étrangère, mais dont la publicité n'apparaît pas sous une forme identique dans toutes les éditions. D'une part, le *Code tarifaire* 9958 interdisait depuis 1965 l'importation d'éditions spéciales de périodiques, incluant les éditions régionales ou à tirage dédoublé, contenant des annonces publicitaires ciblant principalement le marché canadien<sup>4</sup>. D'autre part, la *Loi de l'impôt sur le revenu* a fait en sorte que les dépenses engagées pour placer dans une publication étrangère des annonces publicitaires visant principalement un marché canadien n'étaient pas déductibles lors du calcul du revenu<sup>5</sup>.

Jusqu'à récemment, des tarifs postaux préférentiels étaient accordés par Postes Canada à certains types de périodiques en vertu du Programme d'aide aux publications, conçu et subventionné par le ministère du Patrimoine canadien. Pour leur part, les publications canadiennes ne pouvant bénéficier de ce programme étaient néanmoins distribuées à un taux différent de celui applicable aux périodiques étrangers postés au Canada.

Nous verrons que les tarifs postaux préférentiels ainsi que l'interdiction d'importation de périodiques à tirage dédoublé ont dû être abrogés à l'automne de 1998 afin de donner suite aux jugements de l'OMC. Quant aux dispositions

2. « Accord général sur le commerce des services », dans *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*, 15 avril 1994.

3. Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'industrie canadienne des publications*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, p. 4.

4. *Tarif des douanes*, L.R.C. 1985, c. 41 (3<sup>e</sup> supp.), art. 114, annexe VII, numéro 9958.

5. *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> supp.), c. 1, art. 19(1).

fiscales afférentes, celles-ci ont été modifiées suite à l'accord bilatéral conclu en mai 1999 entre le Canada et les États-Unis afin de rendre en tout ou en partie déductibles les dépenses de publicité dans les publications étrangères.

## II – Vues et initiatives américaines et réactions canadiennes

Les États-Unis, de manière systématique et depuis des lustres, se sont montrés résolus à n'accepter aucune forme de restriction au commerce et à l'investissement dans ce que les Américains considèrent comme des « marchandises » culturelles. Il faut noter à cet égard que les entreprises culturelles représentent la seconde industrie la plus profitable des États-Unis en terme commercial après celle de l'aéronautique. Le Canada quant à lui constitue de loin le principal marché d'exportation pour les produits culturels américains<sup>6</sup>.

Si les mesures de promotion du secteur culturel n'affectent pas de manière notable les intérêts des entreprises américaines et par conséquent sont généralement tolérées, les mesures de protection limitant leur pouvoir de pénétration sur les marchés étrangers sont, elles, presque systématiquement dénoncées par les firmes et les autorités américaines. Ce sont d'ailleurs des mesures de protection de l'industrie des périodiques qui ont fait l'objet de l'important différend commercial canado-américain au centre de la présente étude. Toutefois, il est à souligner que de telles tensions ne sont pas récentes. En fait, elles remontent aux années 1920 et aux premières mesures canadiennes en faveur des périodiques. Depuis, elles ont perduré, quoique à des degrés variables, et ont surtout impliqué la firme américaine Time<sup>7</sup>.

L'épisode récent et particulièrement marqué de ces tensions bilatérales autour de la protection des périodiques canadiens origine du lancement en avril 1993 d'une édition à tirage dédoublé du magazine américain *Sports Illustrated*. Contournant les règles établies par le gouvernement canadien, la firme Time Warner (anciennement Time) entreprit de recycler le contenu de la version américaine du magazine en le transmettant de New York à une imprimerie en Ontario par le biais d'Internet, et de là offrait aux publicitaires canadiens la possibilité d'annoncer dans la « nouvelle » édition. En ne fran-

6. D'après des données de la Direction de l'analyse commerciale et économique du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international, le Canada en 1997 a importé pour environ 3,398 milliards de dollars canadiens de produits culturels en provenance des États-Unis. Aussi, à titre illustratif, en 1989, les Canadiens ont acheté environ 40 % de tous les livres et 80 % de tous les magazines américains vendus à l'étranger, alors que le second marché d'exportation des États-Unis en matières culturelles, le Royaume-Uni, ne comptait que pour 8 % des exportations de livres et 5 % des exportations de magazines américains (Département américain du commerce, Administration commerciale internationale, *U.S. Industrial Outlook*, Washington, 1991).

7. Sur cette question et, de manière plus générale, pour une évaluation de la performance canadienne dans la poursuite effective de politiques culturelles face aux pressions des États-Unis, voir John Herd THOMPSON, « Canada's Quest for Cultural Sovereignty: Protection, Promotion, and Popular Culture », dans Stephen J. RANDALL et Herman W. KONRAD (dir.), *NAFTA in transition*, Calgary, University of Calgary Press, 1996, pp. 393-410.

chissant plus matériellement la frontière, le périodique dédoublé outrepassait l'interdiction d'importation prévue par le *Code tarifaire* 9958. Une telle publication pouvait offrir aux Canadiens des encarts publicitaires à des prix plus que compétitifs en raison des économies réalisées en l'absence d'une opération complète d'édition au Canada.

Appréhendant la fuite des recettes publicitaires vers ce genre de publications, le gouvernement canadien réagit rapidement et mit sur pied un groupe de travail. Celui-ci nota que parce que la publicité constituait le principal revenu des périodiques canadiens, les éditions à tirage dédoublé représentaient un risque réel et sérieux de voir peu à peu disparaître les entreprises canadiennes de publication de périodiques, et par là-même l'éventualité que les Canadiens n'aient plus accès à l'information et aux idées canadiennes à travers des périodiques authentiquement canadiens<sup>8</sup>. Faisant suite à ce rapport, une nouvelle disposition législative fut adoptée en décembre 1995 instituant un droit d'accise de 80 %, exigé par exemplaire de la part de l'éditeur sur la valeur des annonces paraissant dans les éditions à tirage dédoublé distribuées au Canada<sup>9</sup>. Une telle mesure, en rendant financièrement insoutenable la publication d'éditions à tirage dédoublé, faisait en sorte de maintenir ce type de publications hors du marché canadien. En effet, Time Warner retira presque aussitôt son édition « canadienne » de *Sports Illustrated*.

Comme on pouvait s'y attendre, les États-Unis dénoncèrent cette nouvelle taxe et son caractère protectionniste et discriminatoire à l'égard des intérêts américains. En mars 1996, le gouvernement américain annonçait son intention de porter devant l'OMC la question des pratiques canadiennes touchant les périodiques<sup>10</sup>. Le renvoi par les États-Unis de cette question devant l'OMC relève, pour une part, de considérations stratégiques du fait que les industries culturelles sont exemptées des dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Dans le cadre des négociations de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ) et par la suite de l'ALÉNA, les autorités canadiennes ont fait valoir leurs vues à l'effet que la culture ne saurait être assimilée aux autres secteurs commerciaux et être considérée comme une marchandise, et qu'en fait elle touche à la structure même du pays et à son identité. Ainsi, en dépit des objections américaines, le Canada a exigé et obtenu que les industries culturelles soient soustraites aux obligations instituées par ces accords régionaux et qu'il puisse intervenir souverainement dans ce domaine. Cela a été assorti toutefois de la possibilité pour les États-Unis d'adopter des mesures de représailles ayant un effet

---

8. Groupe de travail sur l'industrie canadienne des périodiques, *Une question d'équilibre*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1994. Ce document fournit aussi un aperçu de la situation de l'industrie canadienne des périodiques, notamment face à la concurrence étrangère et américaine.

9. *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1995, c. 46.

10. Bureau du représentant américain au commerce (USTR), *USTR Kantor Announces Challenge of Discriminatory Canadian Magazine Practices*, Communiqué, 11 mars 1996.

commercial équivalent<sup>11</sup>. Or, une telle exemption générale en faveur des industries culturelles n'a pas d'équivalent au niveau multilatéral. C'est ce qui va permettre aux États-Unis de ne pas se limiter à des pressions et à de possibles sanctions dans le cadre de l'ALÉNA, mais bien de s'en prendre à la légitimité même des mesures canadiennes en cause.

D'autre part, le gouvernement américain tenait dans un forum mondial à créer un précédent pour tout ce qui peut porter préjudice aux intérêts des États-Unis dans ce domaine et à démontrer qu'il était déterminé à s'attaquer à toute forme de restriction pour des motifs d'ordre culturel. En outre, les États-Unis pouvaient compter sur la procédure plus efficace et contraignante de règlement des différends commerciaux issue des négociations du Cycle de l'Uruguay<sup>12</sup>. Dès lors, on ne saurait être surpris que les États-Unis se soient tournés vers l'OMC en vue de faire modifier les politiques canadiennes de protection de l'industrie des périodiques dans le sens de leurs intérêts.

### III – L'OMC et les mesures canadiennes touchant les périodiques

Les pratiques canadiennes ayant fait l'objet de consultations entre les gouvernements du Canada et des États-Unis sous l'égide de l'OMC touchaient l'application de tarifs postaux préférentiels, l'interdiction d'importation de certaines publications édictée par le *Code tarifaire* 9958, et l'instauration de la taxe d'accise sur la valeur des annonces publicitaires dans les éditions à tirage dédoublé. En l'absence d'un règlement satisfaisant du conflit entre les parties, l'Organe de règlement des différends de l'OMC mit sur pied en juin 1996 un groupe spécial chargé d'examiner les trois mesures en cause au regard de certaines dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)<sup>13</sup>.

Le rapport du groupe spécial paru en mars 1997 concluait que la réglementation canadienne interdisant l'importation de certains types de périodiques,

11. Canada, Affaires extérieures, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, 1987, Arts 2005, 2012; Canada, *Accord de libre-échange nord-américain*, Approvisionnement et Services Canada, 1992, Arts 2106, 2107, Annexe 2106. En matière culturelle, les dispositions de l'ALÉ, effectives en janvier 1989, continuent de s'appliquer dans le cadre du traité de l'ALÉNA en vigueur depuis janvier 1994. Sur les objectifs canadiens et les résultats des négociations de l'ALÉ entre autres au chapitre culturel, voir Michael HART, *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994. Voir aussi Gordon RITCHIE, *Wrestling with the Elephant. The Inside Story of the Canada-U.S. Trade Wars*, Toronto, Macfarlane Walter & Ross, 1997, pp. 215-238, pour une discussion des enjeux et des débats touchant la culture entre le Canada et les États-Unis.
12. « Mémoire d'accord concernant les règles et procédures régissant le règlement des différends », dans *Acte final*. Sur les implications politiques de la nouvelle procédure multilatérale de règlement des différends, voir Gilbert GAGNÉ, « International Trade Rules and States: Enhanced Authority for the WTO? », dans Richard HIGGOTT, Geoffrey UNDERHILL et Andreas BIELER (dir.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres, Routledge, 1999. À paraître.
13. « Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce », GATT 1994, dans *Acte final*.



de même que la loi imposant un droit d'accise sur la valeur des annonces publicitaires contenues dans les éditions à tirage dédoublé, étaient incompatibles avec certains principes de l'Accord général (GATT 1994) portant sur le commerce des marchandises<sup>14</sup>. Le Canada et les États-Unis référèrent certaines conclusions du rapport à l'Organe d'appel, prévu à la procédure de règlement des différends. En juin 1997, l'Organe d'appel pour l'essentiel entérina les conclusions du groupe spécial et conclut également que certains tarifs postaux « subventionnés » étaient eux aussi incompatibles avec le GATT<sup>15</sup>. Le Conseil général de l'OMC, réuni en l'Organe de règlement des différends, adopta en juillet 1997 les rapports du groupe spécial et de l'Organe d'appel. Le gouvernement canadien se voyait enjoint de mettre les mesures litigieuses en conformité avec les obligations qu'il assume en vertu du GATT<sup>16</sup>.

Ainsi, au terme de l'examen des instances de l'OMC, trois mesures appliquées par le Canada afin de protéger une industrie jugée d'une grande importance culturelle ont été déclarées incompatibles avec les règles et les principes régissant les échanges internationaux. En conclusion de son rapport, le groupe spécial dans une brève remarque rappela son mandat afin d'éviter tout « malentendu » quant aux implications de ses conclusions. Celui-ci était de déterminer si le traitement accordé aux périodiques importés était compatible avec les règles du GATT, donc de juger des « instruments » choisis par le Canada pour atteindre ses objectifs, et non du pouvoir des États membres de l'OMC d'adopter des mesures pour préserver leur identité culturelle, qui lui ne formait pas l'objet de l'espèce.

Le différend canado-américain sur les périodiques a révélé une interprétation des règles du GATT où ont joué les seuls principes de la libéralisation des échanges. Il faut aussi rappeler dans le cas du présent différend que le GATT ne comporte aucune disposition pertinente qui aurait pu assouplir les principes de l'ouverture des marchés au profit de la protection des industries culturelles. À ce chapitre, ce premier différend relatif au secteur culturel à faire l'objet d'un examen par des instances de l'OMC a fortement contribué à alimenter les craintes quant à la non compatibilité des instruments nationaux de politique culturelle avec le régime commercial international.

14. *Canada – Certain Measures Concerning Periodicals*, Rapport du groupe spécial, WT/DS31/R, 14 mars 1997.

15. *Canada – Certain Measures Concerning Periodicals*, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS31/AB/R, 30 juin 1997.

16. Des trois mesures canadiennes contestées par les États-Unis, l'interdiction d'importation de certains périodiques fut examinée au regard de l'article XI du GATT 1994 interdisant toute prohibition ou restriction autre que des droits de douane, taxes ou autres impositions, alors que le droit d'accise ainsi que les tarifs postaux préférentiels furent examinés au regard de l'article III relatif au traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures. Pour une discussion plus approfondie des conclusions des instances de l'OMC au regard des dispositions du GATT, voir OMC, *Rapport annuel 1997, Volume I*, Genève, février 1998, pp. 129-130; Cécile HUBIN, « Politique culturelle et GATT. À propos des mesures canadiennes en faveur de l'industrie des périodiques », *Revue de Droit des Affaires Internationales*, n° 2, 1998, pp. 245-258.

Le Canada était donc tenu de donner suite aux décisions des organes de l'OMC. Le gouvernement canadien disposait d'une période de 15 mois pour rendre conformes aux règles du GATT ses mesures au profit de l'industrie canadienne des périodiques, sous peine de devoir compenser la partie plaignante, en l'occurrence les États-Unis, ou de la voir autorisée à suspendre certaines concessions ou autres obligations à son endroit. Le Canada demeurant pour sa part tout aussi résolu de poursuivre son soutien à l'industrie canadienne des périodiques, il s'agissait pour lui, en écho des conclusions des instances de l'OMC, de déterminer les instruments de cette politique.

#### **IV – Les nouvelles mesures canadiennes touchant les périodiques**

Au cours de la seconde moitié de 1997, le ministre canadien du Patrimoine, Sheila Copps, laissait entendre que le Canada éliminerait l'interdiction à l'importation de certaines publications et réfléchissait aux possibilités de remplacer les tarifs postaux préférentiels par des subventions directes aux éditeurs, et d'exiger un droit d'accise non des responsables des éditions mais des annonceurs canadiens<sup>17</sup>. En fait, le gouvernement canadien a profité du délai de 15 mois pour considérer un certain nombre d'options qui pourraient s'avérer compatibles avec les règles commerciales multilatérales.

La nouvelle politique annoncée à la fin juillet 1998 interdit aux publications de propriété étrangère d'inclure des publicités destinées spécifiquement à un public canadien sous peine de fortes amendes, celles-ci pouvant aller de 50 000 à 250 000 dollars canadiens par infraction. À peu près au même moment, le gouvernement canadien annonçait sa décision d'abroger les trois mesures jugées incompatibles avec les règles du GATT, se pliant ainsi aux jugements de l'OMC. Le Canada a donc suspendu la taxe d'accise de 80 % touchant les éditions à tirage dédoublé, et a mis fin, au moyen d'un décret exécutif, à l'interdiction vieille de 33 ans à l'importation de certains types de périodiques, dont les magazines à tirage dédoublé, connue sous l'appellation de *Code tarifaire 9958*. Enfin, pour ce qui touche la troisième mesure, c'est-à-dire les tarifs postaux préférentiels au bénéfice des publications canadiennes, ceux-ci sont à présent versés directement aux éditeurs et non plus par le biais de Postes Canada. À cet égard, la teneur des conclusions des instances de l'OMC fournissait au Canada un autre moyen de poursuivre un même objectif. De plus, le gouvernement canadien a modifié la tarification postale de manière à ce que les tarifs applicables aux publications nationales et étrangères soient identiques, mettant ainsi fin aux tarifs supérieurs exigés dans le cas des publications provenant de l'étranger.

Selon la politique prévue par le gouvernement canadien, les publications étrangères auraient pu être distribuées au Canada, mais celles-ci auraient dû inclure le même contenu publicitaire que dans le pays d'origine et non des

17. C. HUBIN, *op. cit.*, pp. 255-256; « Canada Considers Options for Complying with WTO Magazine Panel », *Inside U.S. Trade*, 10 avril 1998, p. 4.

annonces spécifiquement destinées à un public canadien. D'ailleurs, ces mesures du gouvernement du Canada touchant l'industrie des périodiques avaient été conçues avec pour objectif premier de préserver les sources de revenu publicitaires pour les publications canadiennes, tout en s'assurant de leur conformité avec les décisions de l'OMC et les dispositions du GATT. Ces nouvelles mesures canadiennes avaient été soumises au Parlement en octobre 1998, mais n'avaient pas encore été adoptées par le Sénat avant qu'un accord bilatéral ne soit conclu entre le Canada et les États-Unis relativement à cette affaire<sup>18</sup>.

Le gouvernement canadien n'a pas manqué de faire valoir que sa nouvelle politique était compatible avec ses obligations commerciales internationales. Alors que les mesures précédentes avaient été examinées en vertu de l'Accord général qui, lui, touche le commerce des marchandises, ces mesures touchent les « services » publicitaires. Dès lors, toujours selon les vues du gouvernement canadien, cette nouvelle politique s'inscrit dans le cadre de l'AGCS au sein duquel le Canada n'a pris aucun engagement regardant la publicité et en fait l'ensemble des services culturels<sup>19</sup>.

D'après les termes de l'AGCS, afin d'exiger que le traitement national soit accordé aux fournisseurs étrangers de services, un engagement en ce sens touchant un secteur spécifique doit avoir été contracté. Le gouvernement américain aurait donc à faire référence à une obligation spécifique du Canada dans l'AGCS de même qu'à un droit d'accès dans le domaine des services. Ainsi, le Canada ne pourrait contrevenir à aucune de ses obligations. Au cours des négociations de l'AGCS, les États-Unis n'ont pas cherché à avoir accès au marché canadien de la publicité. De son côté, le Canada avait clairement établi qu'il n'accepterait rien qui soit susceptible d'empêcher le maintien de ses politiques culturelles.

## **V – Les nouvelles mesures canadiennes face aux États-Unis et à l'OMC**

Le représentant américain au commerce, Charlene Barshefsky, a tout de suite dénoncé comme inacceptable la nouvelle politique canadienne, celle-ci ne constituant qu'une nouvelle interdiction à l'endroit des entreprises américaines voulant faire affaire au Canada. Toujours selon les États-Unis, la nouvelle approche serait tout aussi incompatible avec les obligations internationales du Canada que les pratiques antérieures jugées discriminatoires. Le gouvernement américain s'est empressé de réclamer des consultations avec les autorités canadiennes.

---

18. *Loi sur les services publicitaires fournis par des éditeurs étrangers*, Projet de loi C-55.

19. Voir Ivan BERNIER, « Cultural Goods and Services in International Trade Law », dans D. BROWNE, *op. cit.*, pp. 108-148, pour une analyse des questions touchant la culture à travers les dispositions des principaux accords commerciaux internationaux.

Pour les Américains, substituer une forme de protectionnisme par une autre contredit à la fois la lettre et l'esprit des règles de l'OMC. Les États-Unis ont insisté pour que le projet de loi sur les services publicitaires soit retiré et ont en outre menacé le Canada de représailles si celui-ci était adopté, tout en soulignant qu'ils ont toujours recherché une solution mutuellement satisfaisante de leurs divergences avec le Canada. En janvier 1999, les États-Unis ont brandi la menace de droits punitifs touchant des secteurs névralgiques tels que l'acier, le textile, le plastique, les pâtes et papiers et les produits forestiers dans le but évident de faire pression sur le Canada.

En vertu des dispositions de l'article 2005 de l'ALÉ, de telles représailles doivent avoir un effet commercial équivalent. Or, les États-Unis ont menacé le Canada de sanctions de 3 à 4 milliards de dollars, et donc excédant largement le préjudice qu'auraient subi les éditeurs américains de périodiques par suite de la politique réservant aux périodiques nationaux le marché canadien de la publicité dans les magazines, évalué à plus d'un demi-milliard de dollars sur une base annuelle. De manière plus générale, le Canada et les États-Unis font une lecture différente des dispositions de l'ALÉ/ALÉNA au chapitre des sanctions en matières culturelles. Alors que le Canada estime que des représailles ne sont permises que s'il ne respecte pas un engagement spécifique dans le domaine culturel inclus dans l'ALÉ, les États-Unis pour leur part se sont considérés autorisés à adopter des représailles contre toute nouvelle politique ou mesure du Canada affectant leurs industries culturelles<sup>20</sup>.

La nouvelle politique canadienne n'a pas manqué d'être attaquée, notamment de par les questions qu'elle soulève quant aux liens entre l'AGCS et le GATT. Les États-Unis ont tiré argument qu'une action pourtant compatible avec l'AGCS ne dispense pas un État de se conformer à ses obligations en vertu des autres accords multilatéraux chapeautés par l'OMC, notamment l'Accord général. Du reste, le Canada avait déjà tenté sans succès de faire valoir auprès des instances de l'OMC que ses mesures au profit de l'industrie des périodiques devaient être examinées au regard des engagements contractés dans le cadre de l'AGCS. Les Américains ont aussi souligné que les nouvelles dispositions canadiennes sur la publicité équivalaient à une interdiction ou restriction à l'importation de magazines, ce qui aurait encore violé les règles commerciales multilatérales. Les Américains ont aussi fait remarquer que les mesures canadiennes pouvaient bien être compatibles avec les obligations internationales; elles semblaient en substance interdire les publications à tirage dédoublé, ce que les instances de l'OMC avaient pourtant considéré comme allant à l'encontre des dispositions commerciales multilatérales. Par ailleurs, d'aucuns soulignent que la clause du traitement national dans le GATT a pour objet de disposer des politiques qui ont un effet discriminatoire, même si ces dernières sont en conformité avec le libellé de l'accord du GATT. C'est ce qui a été révélé

20. Pour de plus amples commentaires sur cette question, voir Keith ACHESON et Christopher MAULE, *International Agreements and the Cultural Industries*, Washington/Ottawa, Center for Strategic and International Studies/Centre de droit et de politique commerciale, 1996, pp. 5ff.

notamment par le jugement de l'Organe d'appel relatif aux tarifs postaux « subventionnés<sup>21</sup> ».

Enfin, les États-Unis ont demandé que les nouvelles mesures canadiennes touchant les périodiques soient examinées par le même groupe spécial à travers une procédure accélérée de 90 jours, cela afin de juger de leur conformité avec les recommandations de l'OMC dans cette affaire. Toutefois, comme dans le cas d'un autre différend au sein de l'OMC, impliquant les États-Unis à propos du régime de l'Union européenne (UE) relatif à l'importation, la vente et la distribution des bananes<sup>22</sup>, la question est de savoir si les nouvelles mesures canadiennes peuvent être sujettes à un examen accéléré au regard des conclusions déjà arrêtées par le groupe spécial dans cette affaire ou alors requièrent de suivre toutes les étapes de la procédure comme pour une nouvelle cause, ce sur quoi a insisté le Canada. Les différends sur les bananes et les périodiques risquent en effet d'établir un précédent quant à l'interprétation des dispositions régissant le règlement des différends au sein de l'OMC dans les cas où la mise en œuvre par un État des recommandations de l'OMC est elle-même objet de discordes.

Des problèmes se sont ainsi posés du fait que les États-Unis dans ces deux cas ont tenu à adopter des représailles, estimant que les mesures prises par l'autre partie ne correspondaient pas aux recommandations des instances de l'OMC. Dans le cas du conflit sur les bananes, l'Organe de règlement des différends, suite aux recommandations d'arbitres, a autorisé en avril 1999 les États-Unis à imposer des tarifs de 100 % d'une valeur annuelle de 191,4 milliards de dollars américains contre un ensemble d'importations européennes<sup>23</sup>. Pour ce qui touche le différend sur les périodiques, il est intéressant de noter que les États-Unis ont préféré recourir aux dispositions de l'ALÉNA, de toute évidence parce que celles-ci leur laissaient davantage de latitude pour déterminer du moment et des conditions de leurs possibles sanctions commerciales.

Au moment de son adoption par la Chambre des communes en mars 1999, des amendements au projet de loi C-55 étaient plus que jamais envisagés afin d'éviter une guerre commerciale avec les États-Unis. Toutefois, les pourparlers entre les deux gouvernements n'avaient pratiquement jamais

21. « Clinton Administration to Challenge New Canadian Magazine Policy », *Inside U.S. Trade*, 31 juillet 1998, pp. 4-5 ; « U.S. Criticizes EU, Canadian Panel Implementation », *Inside U.S. Trade*, 23 octobre 1998, p. 21 ; USTR, *United States to Take Trade Action if Canada Enacts Magazine Legislation*, Communiqué, 30 octobre 1998 ; « U.S. Considers Plans for Retaliation Against Canada in Magazine Fight », *Inside U.S. Trade*, 6 novembre 1998, pp. 1-3. Voir aussi I. BERNIER, art. cit., pp. 112-118, 126-129.

22. *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Rapport du groupe spécial, WT/DS27/R, 22 mai 1997 ; Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS27/AB/R, 9 septembre 1997.

23. Des sanctions appliquées à un ensemble de biens exportés disparates réfèrent à ce qui est appelé « l'approche du carrousel », cela bien sûr dans le but avoué de frapper et de faire pression sur tous les États membres de l'UE. « U.S., EU Take New Stab at Resolving Banana Dispute this Week », *Inside U.S. Trade*, 23 avril 1999, pp. 6-7. Cet article fournit aussi un aperçu des questions soulevées par le différend euro-américain sur les bananes.

cessé depuis l'annonce en juillet 1998 de la nouvelle politique canadienne en faveur des périodiques, le gouvernement canadien ayant même convenu d'en retarder l'adoption afin d'en arriver à un compromis dans ce conflit. De plus, il est à souligner que non seulement le projet de loi C-55, mais en fait l'ensemble des mesures canadiennes touchant les périodiques, y inclus les restrictions à l'investissement étranger, ont fait l'objet de ces discussions bilatérales<sup>24</sup>.

Un règlement mutuellement satisfaisant du conflit entre les deux parties est survenu en mai 1999 après des échanges directs entre le Premier ministre canadien et le Président américain. La nouvelle politique canadienne sur les périodiques sera adoptée mais en y incluant, avant son adoption par le Sénat, les amendements qui font l'objet de l'entente bilatérale. Les termes de cette entente, qui a pris effet le 4 juin, stipulent notamment que les périodiques étrangers pourront inclure jusqu'à 18 % de publicités destinées à un public canadien<sup>25</sup>, et que des déductions fiscales couvrant 50 % des dépenses des annonceurs seront à présent possibles dans le cas de publicités canadiennes dans des périodiques étrangers. Pour avoir plein accès au marché publicitaire canadien, les éditeurs étrangers de périodiques devront établir une nouvelle entreprise au Canada et produire un contenu canadien majoritaire, soit à plus de 50 %. Dans les cas où le contenu rédactionnel canadien est de 80 % ou plus, des déductions fiscales de 100 % s'appliqueront aux annonces canadiennes dans ces périodiques. Toutefois, l'acquisition d'entreprises canadiennes de périodiques n'est pas autorisée. Cela a été assorti de l'annonce par le gouvernement canadien de la mise sur pied d'un mécanisme d'ajustement, dont les conditions restent encore à préciser, sous la forme de subventions au profit des magazines canadiens qui pourraient éprouver des difficultés dans le cadre des nouvelles conditions concurrentielles touchant le marché canadien des périodiques<sup>26</sup>.

Suite à cette entente entre le Canada et les États-Unis, il faut souligner notamment la mise en œuvre par le gouvernement canadien d'une politique relative aux investisseurs étrangers dans le secteur des périodiques pour autant que ceux-ci assurent un contenu éditorial canadien majoritaire dans leurs publications. Du côté canadien, on n'a pas manqué de souligner qu'il s'agissait d'un précédent dans la mesure où pour la première fois les États-Unis ont explicitement reconnu que le Canada avait le droit de protéger ses

24. « Ottawa Bends on Magazines to Avoid U.S. Trade War », *The Globe and Mail*, 13 mars 1999, pp. A1, A12.

25. On parle ici de 18 % de l'espace publicitaire et du total des revenus tirés de la vente de la publicité dans un numéro d'un périodique. Plus précisément l'entente canado-américaine prévoit une limite de 12 % à son entrée en vigueur, limite qui sera portée à 15 % dans un délai de 18 mois à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi C-55, et finalement à 18 % après 36 mois.

26. Pour plus de détails sur les termes de l'entente sur les périodiques, voir : Canada, *Ottawa et Washington s'entendent sur l'accès au marché publicitaire canadien*, Communiqué P-05/99-29 C990205, 26 mai 1999 ; Canada, *Le Canada et les États-Unis signent l'entente sur les périodiques*, Communiqué P-06/99-31 CR990249, 4 juin 1999. Sur les implications de ce règlement, voir *The Globe and Mail*, 27 mai 1999, pp. A1-A3, B1, B4.

industries culturelles, dans ce cas-ci en acceptant des conditions concernant le contenu canadien dans les périodiques. Rappelons finalement que ce type d'accord bilatéral n'est pas exceptionnel dans le cadre des relations commerciales canado-américaines ; pensons notamment aux ententes concernant les exportations canadiennes de bois d'œuvre et de blé. Comme c'est souvent le cas dans ce type d'entente, les États-Unis se sont engagés par écrit à ne pas s'attaquer à la nouvelle politique canadienne, telle qu'amendée, touchant les périodiques autant dans les forums internationaux qu'à travers leur législation commerciale.

## **VI – L'exception culturelle dans les relations internationales**

La question de l'exception culturelle a toujours posé problème dans les relations internationales du fait principalement que, d'une part, les États-Unis se sont féroce­ment attaqués aux obstacles posés sur le chemin de leurs industries culturelles, alors que, d'autre part, certains pays occidentaux, surtout le Canada et la France, se sont opposés à des concessions commerciales pouvant toucher leurs industries culturelles.

Au cours des négociations du Cycle de l'Uruguay du GATT, le Canada et l'UE avaient adopté la position selon laquelle les industries culturelles devaient être exclues, c'est-à-dire faire l'objet d'une clause de spécificité culturelle (UE) ou d'une clause d'exception générale couvrant tous les « services » culturels (Canada). Cependant, par suite notamment des pressions américaines, tous deux ont dû baisser pavillon et s'en rapporter à des exceptions à leur liste d'engagements<sup>27</sup>.

Par ailleurs, la question de l'exception culturelle a été récemment débattue entre les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en vue de la conclusion d'un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Dans le cadre de ces négociations, le Canada et la France ont tous deux insisté sur une exception générale en faveur des industries culturelles. Le gouvernement canadien avait fait savoir publiquement qu'en l'absence d'une exemption générale dans le texte de l'AMI, il tenterait d'obtenir une exemption spécifique ayant le même effet. Le Canada rappelait aussi qu'il ne contracterait aucun engagement pouvant limiter sa latitude de protéger ses industries culturelles de l'investissement étranger. Pour sa part, le gouvernement français insista sur la détermination de la France d'inclure « le principe de l'exception culturelle » dans l'AMI, et que ce dernier ne devait pas affecter la liberté de la France de promouvoir ses industries culturelles et audiovisuelles. En outre, une forte opposition à l'AMI s'était manifestée dans l'opinion publique française avec au centre du débat la question culturelle. À l'automne 1998, le retrait de la France des négociations de l'AMI a été motivé en grande partie par le refus du gouvernement et du peuple français de transiger

27. Pour des considérations sur les négociations et les dispositions de l'AGCS au chapitre culturel, voir I. BERNIER, art. cit., pp. 110, 126-132.

sur la question de l'exception culturelle, ce qui a consacré l'échec de ces négociations, à tout le moins au sein de l'OCDE.

Les États-Unis avaient pour leur part rappelé dès le début des négociations qu'une exemption générale au profit des industries culturelles était inacceptable. Pour les Américains, une telle exemption générale serait tout aussi inacceptable que ne le seraient pour les Canadiens et les Européens les dispositions américaines extraterritoriales dites Helms-Burton<sup>28</sup>. Apparemment, les États-Unis ne se seraient pas opposés à ce que des États bénéficient de réserves spécifiques dans le domaine culturel, mais craignaient qu'une exception générale en faveur de la culture ne puisse être interprétée comme incluant les industries des ordinateurs, des télécommunications et de l'internet. Le Japon lui aussi s'est opposé fortement à toute discrimination sur des bases culturelles, présumément pour ces mêmes raisons<sup>29</sup>.

Enfin, d'autres tensions sont à prévoir prochainement au niveau multilatéral quand viendra le moment de renégocier les concessions relatives au secteur de l'audiovisuel dans le cadre de l'AGCS.

À ce chapitre, des différends liés à l'exemption des industries culturelles dans l'ALÉNA continuent de ponctuer les relations entre le Canada et les États-Unis. Au cours des dernières années, outre le conflit des périodiques, les États-Unis se sont opposés, notamment, aux mesures du Canada destinées à encourager le développement des services canadiens de transmission de programmes télévisés par satellite, à la décision du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) de retirer du câble canadien la chaîne américaine Country Music Television au profit du programme canadien New Country Network, enfin au refus par l'agence Investissement Canada d'autoriser la chaîne de librairie américaine Borders à s'implanter à Toronto<sup>30</sup>.

C'est d'ailleurs ce contexte de multiplication, voire d'escalade, des tensions entre le Canada et les États-Unis relatives à la culture qui en bonne partie explique la réaction particulièrement énergique et agressive des Américains dans le différend sur les périodiques. Aussi, il faut souligner que parmi l'ensemble des politiques culturelles canadiennes, les mesures au profit de l'industrie des périodiques ont toujours constitué aux yeux des Américains une des principales pommes de discorde en matière culturelle et même l'un des principaux irritants dans les relations bilatérales. Plus que cela, les États-Unis ont estimé que le différend avec le Canada à propos des périodiques

28. Sur la loi américaine Helms-Burton, voir Marie-Françoise LABOUZ, *Relations avec les pays industrialisés – Union européenne et États-Unis*, Fascicule 2211, Jurisclasseur Europe, novembre 1997, pp. 20-26.

29. Andrew WALTER, « Globalization and Corporate Power: Who is Setting the Rules on International Direct Investment? », dans R. HIGGOTT, G. UNDERHILL et A. BIELER, *op. cit.* Sur les négociations de l'AMI, voir Donald JOHNSTON, « L'accord multilatéral sur l'investissement, ami ou ennemi? », *Politique étrangère*, n° 2, été 1998, pp. 359-376.

30. Sur ces différends culturels dans l'ALÉNA, voir notamment K. ACHESON et C. MAULE, *op. cit.*



devait servir d'exemple afin de dissuader toute forme de protectionnisme culturel dans le monde. Ainsi, les Américains ont cherché à éviter tout compromis dans leurs échanges avec le Canada qui aurait pu laisser suggérer que les États-Unis avaient en douce reconnu une certaine forme d'exception culturelle. À ce chapitre, les États-Unis ont craint plus que toute autre chose de créer un précédent qui aurait pu avoir des répercussions dans un contexte multilatéral et surtout dans leurs relations avec l'UE.

On ne saurait non plus négliger la configuration des forces politiques au sein du gouvernement américain, qui depuis toujours a eu un impact bien réel sur l'articulation de la politique commerciale des États-Unis. Or, on sait que suite aux élections de 1996, le Congrès a refusé de renouveler la législation dite *fast-track* en vertu de laquelle il délègue à l'exécutif son autorité pour négocier des accords commerciaux internationaux. Des représentants et des sénateurs, pourtant réputés comme étant modérés et partisans de la libéralisation des échanges, ont émis des critiques à l'égard des accords existants et du traitement des entreprises américaines de la part des partenaires commerciaux des États-Unis. C'est le cas notamment des accords issus du Cycle de l'Uruguay et de l'ALÉNA, qui du reste demeurent sujets à controverse dans l'opinion publique américaine. L'administration américaine demeurant quant à elle déterminée à aller de l'avant sur le front de la libéralisation des échanges, le nécessaire soutien du Congrès dans de telles conditions ne peut être obtenu que par une mise en œuvre sans failles des présents accords commerciaux et une attitude sans faiblesse à l'endroit de toute forme de protectionnisme étranger.

Du côté canadien, le Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur – Industries culturelles a proposé en février 1999 un nouvel instrument international reconnaissant notamment l'importance de la diversité culturelle et des politiques culturelles nationales, et établissant les principes de base devant présider à la formulation des politiques culturelles nationales et au commerce des produits culturels<sup>31</sup>. Enfin, le Canada, par l'intermédiaire de son ministre du Patrimoine, s'est efforcé de créer un réseau international des ministres de la culture en faveur de la diversité culturelle. Les États-Unis craignent que cela se révèle un forum pour la promotion d'une forme d'exception culturelle dans le cadre des futures négociations commerciales multilatérales.

La juxtaposition de l'ensemble de ces facteurs à la fois disparates et interreliés ont fait en sorte que le récent conflit canado-américain sur les périodiques a revêtu un caractère exacerbé, cristallisant autour de lui les enjeux essentiels du principe de l'exception culturelle dans les échanges internationaux.

---

31. Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCÉ) – Industries culturelles, *La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation. Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce*, février 1999.

## Conclusion

Dans le cadre d'un différend commercial majeur dont le règlement au sein de l'OMC est susceptible de constituer un précédent, les États-Unis ont obtenu gain de cause pour leurs entreprises financièrement affectées par des mesures du gouvernement du Canada au profit de l'industrie canadienne des périodiques, et a vu triompher ses vues quant à l'application des principes de libéralisation des échanges au secteur culturel que beaucoup voudraient voir soumis à un traitement particulier. Il est reconnu qu'au-delà de la question des périodiques, l'enjeu est la possibilité pour les États de protéger et de promouvoir leur culture et leur identité. La question a été suivie de manière étroite par plusieurs pays qui craignent aussi pour leur identité culturelle si les Américains décidaient de poursuivre leurs attaques vis-à-vis des politiques culturelles.

À ce chapitre, il appert que le Canada ne jouit que d'une mince latitude pour poursuivre ses politiques de protection de ses industries culturelles tout en s'assurant qu'elles soient réputées conformes aux règles et principes qui régissent les échanges internationaux. Il n'y a en effet pas de dispositions d'exception pour des motifs d'ordre culturel dans le régime commercial multilatéral. Le gouvernement canadien a tenté de justifier ses nouvelles mesures de protection culturelle en vertu de l'AGCS. Toutefois, les instances de l'OMC se sont montrées résolues à s'attaquer aux mesures à caractère discriminatoire, et ont en outre indiqué que les liens entre l'AGCS et les « services » culturels, d'une part, et l'Accord général, d'autre part, ne peuvent être déterminés que dans chaque cas d'espèce, tenant compte de la nature et des effets des politiques ou mesures en cause.

De sorte qu'il n'est pas du tout certain que des politiques et mesures de protection culturelle comme celles touchant les périodiques pourraient être considérées compatibles avec les présentes règles commerciales internationales, et si oui quels types de mesures. En fait, la notion d'exception culturelle a jusqu'à maintenant eu beaucoup de mal à se faire accepter dans le cadre du processus de la libéralisation des échanges et de la mondialisation.

Or, au plan international, le débat fait rage plus que jamais entre, d'une part, les États-Unis et les promoteurs d'une libéralisation tous azimuts, et, d'autre part, le Canada et la France, partisans d'un principe général d'exception culturelle. La question de l'exception culturelle, on l'a vu, a constitué une des principales pierres d'achoppement des négociations de l'AMI. Entre ces deux extrêmes, il semble qu'une forme plus ou moins prononcée d'exception culturelle rallie de plus en plus d'États. Cela semble suggérer un retour du balancier à travers une réelle prise en compte d'éléments autres que la seule logique marchande. À son tour, cela pourrait laisser place à un meilleur équilibre au sein du régime commercial international entre les principes de libéralisation des échanges et des considérations telles que la culture et l'identité culturelle. Le récent accord bilatéral sur les périodiques conclu entre le Canada et les États-Unis a révélé une certaine flexibilité de la part des Américains sur les questions culturelles. Il reste à voir si une telle approche

plus accommodante pourrait se faire jour dans le cadre des prochaines négociations multilatérales.